

La Evaluación Nacional del Tribunal de Cuentas en el Proyecto ClimateScanner. Una experiencia innovadora

FÉLIX ALONSO CARBAJO

Subdirector Técnico. Presidencia del Tribunal de Cuentas de España

ÁLVARO GARRIDO-LESTACHE ANGULO

Subdirector Técnico. Presidencia del Tribunal de Cuentas de España.
Auditor Principal del Tribunal de Cuentas Europeo en comisión de servicios en el Tribunal de Cuentas de España

M^a TERESA HERNANDO MORÓN

Jefa de Área. Departamento Primero de la Sección de Fiscalización, con atribución de funciones en la Presidencia del Tribunal de Cuentas de España

MANUEL SUEIRAS PASCUAL

Subdirector Jefe de la Asesoría Jurídica. Presidencia de la Sección de Fiscalización. Representante del Tribunal de Cuentas en el Grupo de Trabajo de Auditoría Ambiental de Eurosai

RESUMEN

La participación del Tribunal de Cuentas de España en el proyecto ClimateScanner ha supuesto una experiencia fiscalizadora novedosa e innovadora. De forma coordinada y armonizada, junto con un gran número de Entidades Fiscalizadoras Superiores de todo el mundo, se ha evaluado la actuación de los diferentes gobiernos nacionales en materia de lucha contra el cambio climático. El ámbito de esta evaluación ha abarcado la acción política desarrollada en una materia tan relevante, pero a la vez, tan compleja como es la climática, desde la planificación de las políticas públicas en su doble vertiente de mitigación del cambio climático y de adaptación al mismo, hasta los mecanismos diseñados para el seguimiento y evaluación de las acciones adoptadas.

En este singular contexto se ha desarrollado la participación del Tribunal de Cuentas de España en esta iniciativa de evaluación o revisión rápida y, por lo tanto, no exhaustiva, de nuestra actuación nacional frente al cambio climático. Si bien el trabajo se ha desarrollado dentro del marco de las auditorías medioambientales clásicas, se ha basado en una moderna matriz DAFO y ha contado con la ayuda de una potente herramienta informática puesta a disposición de los equipos evaluadores, que ha sido creada, desarrollada y

ABSTRACT

The involvement of the Spanish Court of Audit in the ClimateScanner project has been a truly novel and innovative audit experience. In a coordinated and harmonised way, together with a large number of Supreme Audit Institutions around the world, the performance of different national governments in the fight against climate change has been assessed. The scope of this evaluation has covered policy action carried out in such a relevant area, from the planification of public policies in both dimensions, mitigation and adaptation to climate change, to the mechanisms designed to monitor and evaluate the actions taken.

Under this unique context, the Spanish Court of Audit engaged in this initiative for the rapid, and therefore non-exhaustive, evaluation of the national action against climate change. The assessment was carried out within the framework of classical environmental audits, but based on a modern SWOT matrix, and with the help of a powerful IT tool made available to participating SAIs, which has been created, developed and monitored by the Brazilian Federal Court of Accounts.

supervisada por la coordinación del proyecto por parte del Tribunal de Cuentas de Brasil.

PALABRAS CLAVE

Cambio climático | ClimateScanner
Tribunal de Cuentas de España
Evaluación rápida | Mitigación | Adaptación
Políticas públicas

KEYWORDS

Climate Change | ClimateScanner
Court of Audit of Spain | Rapid assessment
Mitigation | Adaptation | Public Policies

1. Introducción

El Proyecto ClimateScanner surge como una innovadora iniciativa de cooperación internacional en materia medioambiental, lanzada en el año 2022 por el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil, durante el XXIV Congreso de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) celebrado en Río de Janeiro (Brasil). En dicho congreso, el tribunal brasileño asumió la presidencia de INTOSAI, estableciendo como prioridad estratégica la sostenibilidad, con un enfoque especial basado en la crisis climática y el desarrollo sostenible.

INTOSAI, junto con su organización regional europea (EUROSAI), cuenta con Grupos de Trabajo especializados en Auditoría Medioambiental (WGEA, por sus siglas en inglés), los cuales desempeñan un papel clave en el análisis y auditoría de las cuestiones climáticas y medioambientales. Dentro del Plan de Trabajo del WGEA de INTOSAI para el período 2023-2025, se incluye un eje centrado en el clima y la biodiversidad, donde se ha enmarcado la Iniciativa Global ClimateScanner.

ClimateScanner constituye, esencialmente, una herramienta diseñada para realizar evaluaciones rápidas sobre la actuación climática gubernamental en base a tres pilares fundamentales: gobernanza, políticas públicas y financiación, tanto a nivel nacional como internacional. Más allá de los análisis nacionales, esta herramienta permite consolidar datos para generar una visión global, proporcionando información relevante que apoye la planificación de futuras auditorías climáticas y facilite la comunicación con las partes interesadas. Este proyecto también promueve el intercambio de conocimientos y experiencias entre las Entidades Fiscalizadoras Superiores (en adelante EFS) y refuerza la posición de INTOSAI como un actor global relevante en la lucha contra el Cambio Climático (en adelante CC). Hasta la fecha, más de 140 EFS han participado en esta iniciativa, evaluando de manera conjunta y simultánea las acciones climáticas de sus respectivos gobiernos.

Lo que distingue a ClimateScanner como un proyecto verdaderamente transformador es su fórmula de evaluación o revisión rápida, armonizada y accesible. Esta metodología innovadora ha permitido contar con la participación de un amplio número de EFS, independientemente de sus capacidades técnicas o estructurales, fomentando la colaboración global sin temor a las limitaciones individuales de cada institución. Las EFS han contribuido con los conocimientos y habilidades de sus auditores, integrándose en un esfuerzo colectivo para valorar la eficacia de las políticas públicas en la lucha contra el CC.

CARÁTULA DE LA ESTRUCTURA DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN RÁPIDA CLIMATESCANNER



<https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/materials/Framework-ESP.pdf>

Otro elemento clave del éxito de ClimateScanner ha sido su eficaz plataforma informática, intuitiva y accesible, que ha permitido a los evaluadores centrarse en el análisis y en la identificación de hallazgos relevantes. Las evaluaciones se organizan en torno a los tres ejes principales del proyecto antes citados: gobernanza, políticas públicas y financiación climática, proporcionando información singularizada y específica para cada país participante.

En su virtud, ClimateScanner se presenta como una iniciativa dinámica y de gran impacto, que no solo ha generado valor desde su fase inicial mediante la participación masiva de las EFS y la explotación de los resultados obtenidos, sino que también sienta las bases para futuras auditorías medioambientales y climáticas más ambiciosas. En el concreto caso del Tribunal de Cuentas de España, esta herramienta ha sido un punto de partida crucial para fortalecer la capacidad técnica y estratégica de la Institución en las auditorías relacionadas con el CC, posicionándonos así entre las demás EFS y como actores clave en este desafío global.

2. La metodología de la evaluación del TCU

Ante la pregunta de ¿Qué pueden hacer las EFS de todo el planeta para ayudar en la lucha contra el Cambio Climático y cómo pueden hacerlo?, debemos saber que las EFS pueden, por ejemplo, evaluar el cumplimiento por sus respectivos gobiernos nacionales de sus prin-

cipales compromisos internacionales en la materia (como el Acuerdo de París¹), o pueden evaluar el rendimiento de las políticas públicas diseñadas para alcanzar esos compromisos, o la aplicación efectiva de los recursos públicos destinados a financiar la acción climática.

Para ello, resultan especialmente interesantes iniciativas como la de ClimateScanner que facilitan, como ha quedado apuntado, la participación masiva de las EFS dadas las facilidades que proporcionan para su puesta en marcha e implementación. Conviene hacer hincapié en el ya mencionado carácter intrínseco del proyecto como herramienta de evaluación rápida y no exhaustiva, que ha sido desarrollada dentro del marco de la auditoría medioambiental clásica, pero basándose al mismo tiempo en una moderna matriz DAFO y en la búsqueda de fortalezas y de desafíos en materia climática. Para ello, se ha contado con una potente herramienta informática de apoyo para las EFS participantes, que ha sido creada, desarrollada y supervisada por la coordinación brasileña del proyecto, junto con el llamado Grupo Ejecutivo² de EFS.

Con carácter previo al inicio del trabajo evaluador de ClimateScanner y a la aplicación de dicha herramienta informática se llevó a cabo un programa técnico de capacitación de los profesionales de las EFS con ejercicios prácticos, diseñados para permitir su comprensión a los auditores/evaluadores nacionales participantes, así como para garantizar su uso de una manera consistente, minimizando la posible subjetividad y asegurando una aplicación más estandarizada de la propia herramienta.

En este sentido, debe resaltarse que el proyecto no contemplaba requisitos o exigencias concretas en la selección de los evaluadores, por lo que los mismos no habían de contar necesariamente con un perfil profesional basado en la especialidad y en la experiencia contrastadas en las materias de CC o en cuestiones medioambientales, ni tampoco en el desarrollo ni las soluciones tecnológicas de los problemas que habrían de analizar. En el caso del Tribunal de Cuentas de España se ha contado para el proyecto con un equipo interdepartamental y mixto de alto nivel, compuesto tanto por auditores, como por letrados o especialistas jurídicos y por expertos medioambientales, que se aproximaron en todo momento al entorno de ClimateScanner con decisión y confianza.

Desde el punto de vista puramente metodológico, la iniciativa ClimateScanner encuentra su encuadre tanto en la Guía de la INTOSAI 9000 (GUID 9000)³, Auditoría Cooperativa entre Entidades Fiscalizadoras Superiores, como en la Guía 9020 (GUID 9020)⁴, Evaluación de las Políticas Públicas, pudiendo destacarse a este respecto los siguientes elementos:

- Se trata de un trabajo de evaluación paralelo o concurrente de todas las EFS con los mismos objetivos, alcance, metodología de evaluación, realización simultánea, y publicación armonizada de resultados.

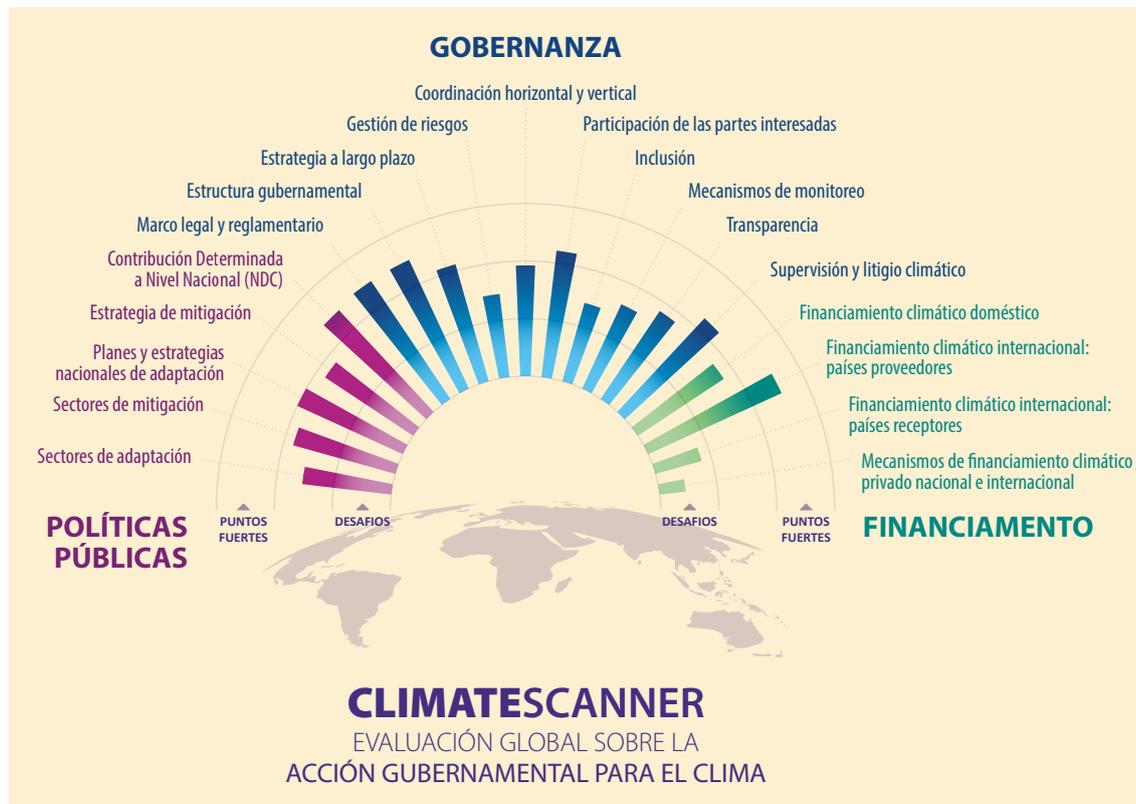
1. Documento disponible en https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf

2. Las EFS del Grupo Ejecutivo representan los siguientes países: Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Finlandia, India, Indonesia, Kenia, Maldivas, Marruecos, Filipinas, Nueva Zelanda, Eslovaquia, Tailandia, Emiratos Árabes Unidos (observador), Reino Unido (observador) y Estados Unidos de América, además del Tribunal de Cuentas Europeo. Un participante adicional es la Contraloría General de la Unión de Brasil (CGU-Brasil).

3. Documento disponible en <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9000-Auditoria-Cooperativa-entre-EFS.pdf>

4. Documento disponible en <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-9020-Evaluacion-de-las-Políticas-Publicas.pdf>

REPRESENTACIÓN DE LOS TRES EJES DE TRABAJO DE CLIMATESCANNER



<https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/espanhol.html#eixosdeavaliacao>

- Las EFS proporcionan una visión nacional de las acciones gubernamentales en las cuestiones climáticas, a través de una misma plataforma informática abierta, de empleo fácil y accesible, con el objetivo de ofrecer una imagen comparada a nivel global.

Junto a su evidente carácter universal en términos de las EFS participantes, ClimateScanner presenta otra característica técnica especialmente novedosa, ya que a diferencia de la naturaleza ex post de la mayoría de las auditorías de las EFS, el proyecto ClimateScanner es un trabajo de evaluación concomitante, de acuerdo con la definición recogida en la GUID 9020 de la INTOSAI. Es decir, se trata de un trabajo de evaluación que se realiza al mismo tiempo que tiene lugar la puesta en marcha, la implementación y la ejecución real de las políticas públicas que son objeto de la propia evaluación.

Además, ClimateScanner se ha planteado desde su inicio como un trabajo de auditoría o de evaluación constante y periódica, ya que los trabajos realizados tendrán su continuidad de forma regular, mediante una sucesiva ejecución y presentación de los resultados que se vayan obteniendo, lo que permitirá informar de una manera ágil y oportuna sobre el estado de implementación de las políticas públicas en materia de lucha contra el CC.

La evaluación nacional española comenzó con el acopio y la recopilación exhaustiva de la información y documentación climática relevante, obtenida de muy diversas fuentes como

páginas web, instituciones, foros especializados, medios de comunicación y redes sociales. Esta primera fase permitió analizar y cotejar los datos recogidos con el marco establecido y la documentación de apoyo de la propia evaluación. Con esta base, se realizó la primera solicitud formal de información y documentación a la Oficina Española de Cambio Climático (en adelante OECC), en su calidad de órgano directivo responsable de la formulación de las políticas españolas de CC y principal interlocutor en el proceso evaluador.

A continuación, se llevó a cabo una fase detallada de estudio, análisis y contraste de la información recopilada. Este proceso se centró lógicamente en los componentes y requerimientos específicos establecidos previamente por la coordinación de la iniciativa ClimateScanner. En este sentido, los documentos de soporte técnico describen minuciosamente los puntos a documentar y las preguntas clave que deben responderse para determinar el grado de implementación de las estrategias, políticas, acciones y demás circunstancias analizadas, que pueden clasificarse en uno de los siguientes cuatro estados o niveles: no implementación, implementación incipiente/escasa, implementación intermedia o implementación avanzada.

Así pues, el equipo evaluador español abordó de manera sistemática cada uno de los múltiples elementos que componen la matriz de la iniciativa ClimateScanner: los 3 ejes, las 9 categorías, los 19 componentes y los 62 ítems. Tras esta evaluación inicial, se presentó una segunda y adicional solicitud de información a la OECC, con el objetivo de complementar y aclarar aquellos aspectos específicos necesarios para resolver las últimas dudas y cerrar el proceso de evaluación.

RELACIÓN DE LAS EFS PARTICIPANTES EN CLIMATESCANNER (CS MATERIALS. NOVEMBER 2024)



https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/materials/Folder_ing_web.pdf

El volumen de documentación analizada fue considerable y permitió obtener una visión integral de los planes y estrategias nacionales en la lucha contra el CC, tanto en términos de mitigación como de adaptación. Sin embargo, la necesidad de cumplir con los plazos establecidos por la coordinación brasileña y el Grupo Ejecutivo, que requería entregar los resultados a tiempo para su presentación global en la Cumbre del Clima o COP29, de Bakú (Azerbaiyán), en noviembre de 2024, limitó en parte la capacidad del equipo evaluador para realizar análisis más exhaustivos o concertar reuniones con otras partes interesadas en la materia climática.

En definitiva, con base en las evaluaciones nacionales estandarizadas realizadas por las EFS participantes en la iniciativa, sobre los contextos particulares de sus respectivos países, ClimateScanner ha permitido elaborar una fotografía o retrato global sobre la preparación de los diferentes gobiernos para hacerle frente a las cuestiones climáticas. A través de la información generada, será posible determinar cuáles son los principales desafíos a los que dichos gobiernos se enfrentan con relación al CC, además de las principales fortalezas, tanto a nivel nacional como internacional, con las que cuentan para afrontarlos. Con ello, deberían poder orientarse más adecuadamente los siempre limitados esfuerzos y fondos públicos, para ser destinados a aquellos aspectos que se consideren más críticos y necesarios.

3. La evaluación nacional del Tribunal de Cuentas de España en el proyecto ClimateScanner: estructura y principales resultados

Como herramienta de revisión rápida, el proyecto ClimateScanner no ha exigido a las EFS realizar auditorías completas, sino que se ha basado en el análisis de 3 grandes ejes de evaluación o áreas temáticas: la Gobernanza, las Políticas Públicas y la Financiación. A su vez, la actuación de los gobiernos en estas áreas se ha evaluado en función de una serie de aspectos relevantes predeterminados y relacionados con cada una de ellas. En concreto, cada uno de esos 3 ejes estaba dividido en categorías (9 en total) y cada categoría se subdividía en componentes (19 en total). Finalmente, cada uno de esos componentes se ha evaluado considerando de dos a cuatro ítems (62 en total).

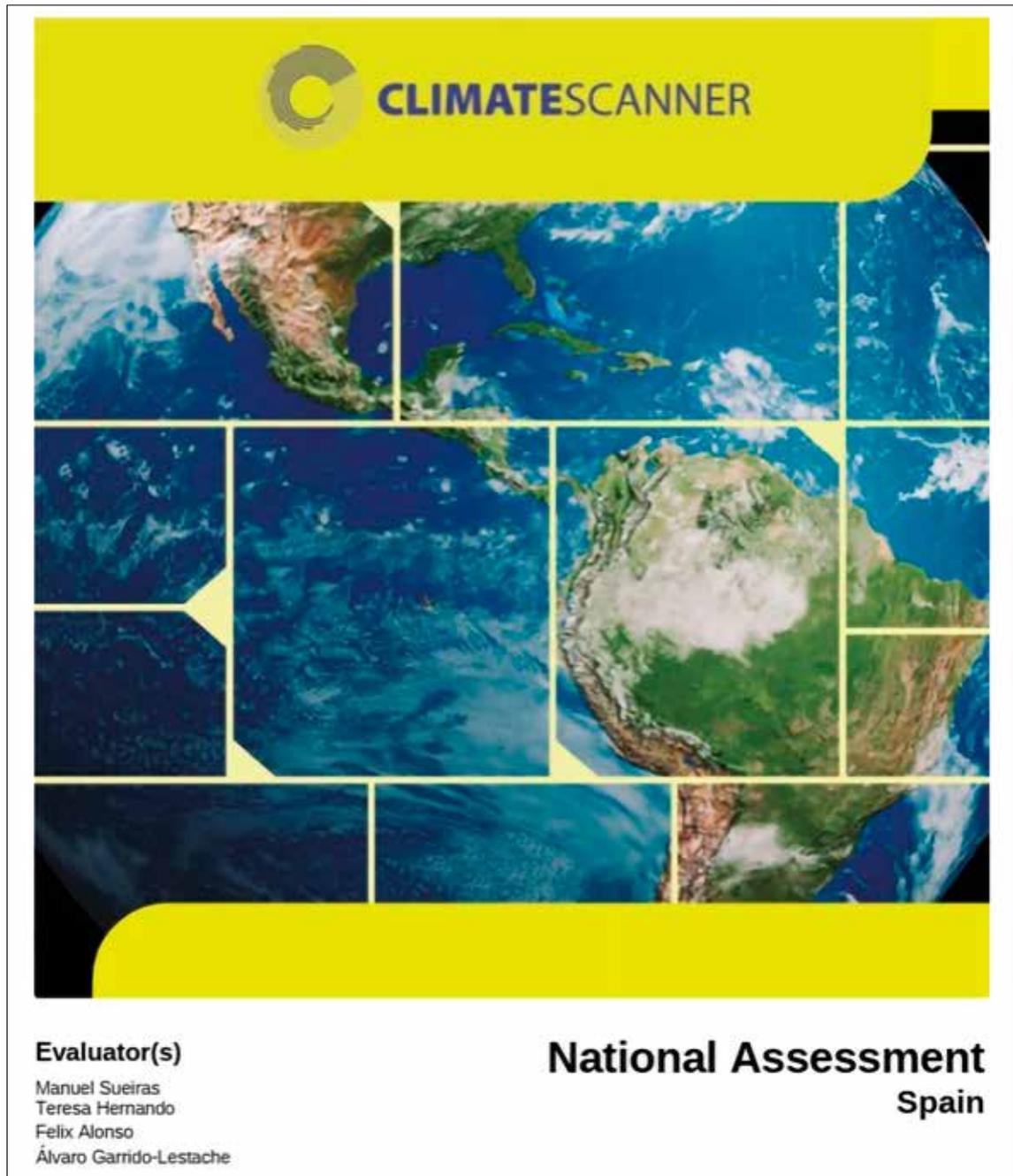
En los siguientes apartados se detallan, brevemente, los aspectos más significativos del análisis realizado por el TCu, en cada una de las tres áreas temáticas o ejes de actuación del proyecto ClimateScanner:

3.1. La gobernanza climática en España

El clima ha sido tradicionalmente objeto de diversos tratados y de compromisos internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁵, firmada en 1992, o el ya citado y más reciente Acuerdo de París, adoptado en 2015. El objetivo principal de este último era contener el avance de la temperatura global dentro de 1,5 °C, ya que eso permitiría reducir significativamente el impacto negativo del CC. En nuestro país, el artículo 45 de la Constitución expresa claramente el objetivo de protección del

5. Documento de la Convención: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

CARATULA DE LA EVALUACIÓN NACIONAL DE ESPAÑA EN CLIMATESCANNER



Disponible en el Portal Web del TCu.

medio ambiente y de la utilización racional de los recursos naturales, implicando en ello tanto a la ciudadanía («indispensable solidaridad colectiva»), como a los poderes públicos (principalmente Estado y Comunidades Autónomas).

En este contexto y dentro de ClimateScanner, el eje de Gobernanza cubre aspectos institucionales esenciales relacionados tanto con la mitigación de las emisiones de los gases de efecto invernadero, como con la adaptación al CC, por lo que bajo el mismo se han evaluado, con una división principal en cuatro categorías y en un total de hasta diez componentes, entre otros aspectos, las estructuras gubernamentales, la legislación, la planificación, la coordinación administrativa (vertical y horizontal), el seguimiento, la transparencia, el compromiso con los diferentes actores o partes interesadas, la supervisión y el litigio climático, todos ellos aspectos relevantes para lograr una «buena gobernanza climática».

Entre los componentes de este eje y sus valoraciones se puede destacar positivamente la existencia de un completo marco legal y regulatorio para el CC en España, su coherencia con las exigencias derivadas del Acuerdo de París, así como la integración de las consideraciones climáticas y medioambientales en los principales instrumentos nacionales de planificación, incluidas las estrategias y planes sectoriales.

En efecto, en España la Ley 7/2021, de Cambio Climático y Transición Energética⁶, que aborda los aspectos más relevantes sobre estas materias y pone en el centro de la acción política las cuestiones climáticas para contribuir al logro de los objetivos de mitigación y adaptación, llevó al equipo evaluador a considerar que nuestro país ha implementado de un modo satisfactorio el primero de los ítems de este eje. Otro tanto puede decirse respecto de otros instrumentos nacionales relevantes de planificación estratégica, principalmente, el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (antiguo PNIEC 2021-2030), actualizado en virtud del Real Decreto 986/2024, de 24 de septiembre (ahora PNIEC 2023-2030)⁷, la Estrategia a Largo Plazo para una Economía española moderna, competitiva y climáticamente neutra en 2050, o Estrategia de Descarbonización a 2050 (LTS por sus siglas en inglés)⁸, así como el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC 2021-2030)⁹ y, finalmente, los Planes de Impulso al Medio Ambiente (PIMA). Todos esos instrumentos incorporan a nuestro ordenamiento los objetivos generales del Acuerdo de París, establecidos en su artículo 2.

También ha podido constatarse la concurrencia de aspectos clave como la presentación regular y preceptiva de las llamadas Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN o NDC por sus siglas en inglés) y el correlativo cumplimiento de los compromisos adquiridos por España con la UE para la consecución de los objetivos climáticos recogidos en las citadas NDC, poniendo en marcha una batería de políticas y de medidas en cumplimiento de dichas obligaciones (lo que se conoce como el Marco Europeo 2030 de Energía y Clima).

6. Norma disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-8447>

7. Documento disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/energia/files-1/pniec-2023-2030/PNIEC_2024_240924.pdf

8. Documento disponible en https://ec.europa.eu/clima/sites/lts/lts_es_es.pdf

9. Documento disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/images/es/pnacc-2021-2030_tcm30-512156.pdf

De igual modo, se ha comprobado en la evaluación la existencia de una suficiente y adecuada estructura gubernamental específica en materia de lucha contra el CC, con responsabilidades y competencias definidas, sin aparentes brechas ni solapamientos indeseados y con un liderazgo bien marcado, aspectos que han podido observarse en la regulación normativa integrada principalmente por el Real Decreto 503/2024, de 21 de mayo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico¹⁰.

Los órganos competentes, al margen del Consejo de Ministros y del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, cuya titular ostenta además el rango de Vicepresidenta 3.ª del Gobierno, son la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y la ya citada OECC, órgano directivo encargado de la función de formular la política nacional de CC, bajo la dirección y coordinación del Ministerio y de la Secretaría de Estado. Además, existen otros órganos colegiados como el Consejo Nacional del Clima¹¹ o, para la importante colaboración con todas las Comunidades Autónomas, la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático (CCPCC).

Otro de los componentes evaluados hace referencia expresa a los planes y estrategias climáticas a largo plazo adoptadas por España, conforme a las exigencias de los citados Acuerdo de París y Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, pudiendo destacarse, entre otros, el ítem específico que ha evaluado las sinergias y estrechas vinculaciones existentes entre la acción climática nacional e internacional y los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (ODS). En este contexto se ha considerado especialmente relevante todo lo relacionado con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y el ODS n.º 13, la llamada «Acción Global por el Clima», evaluándose si las estrategias climáticas nacionales a medio y largo plazo identifican y aprovechan, o no, sus efectos positivos y minimizan los negativos.

También se han evaluado los mecanismos nacionales que garantizan la transparencia de las políticas públicas, las estrategias y las actuaciones dirigidas a combatir el CC, a través del análisis de la transparencia global, la nacional, y de la accesibilidad de los informes y estudios en materia climática, destacándose tanto que cada cuatro años se han elaborado por España las llamadas Comunicaciones Nacionales, o presentado los Informes Bienales requeridos, como que las frecuentes modificaciones normativas aprobadas han limitado en exceso la necesaria actualización de las fuentes de información disponibles en los portales web institucionales^{12 13}.

En este componente se ha verificado asimismo el papel activo, al margen del Gobierno, de órganos como el Parlamento nacional (el Congreso y el Senado) o la Entidad Fiscalizadora Superior nacional (el Tribunal de Cuentas), en la supervisión y el control de la acción climática. En este sentido, destaca la Fiscalización sobre las actuaciones desarrolladas por el

10. Norma disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-10239>

11. Información disponible en <https://www.miteco.gob.es/es/cambio-climatico/temas/organismos-e-instituciones-implicados-en-la-lucha-contra-el-cambio-climatico-a-nivel-nacional/el-consejo-nacional-del-clima.html>

12. Portal web del MITECO: <https://www.miteco.gob.es/>

13. Portal web de la Convención de la ONU sobre el Cambio Climático: <https://unfccc.int/es/>

Ministerio de Agricultura, Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y por el Ministerio para la Transición Ecológica, en relación con el cambio climático, aprobada por el Pleno del Tribunal de Cuentas en junio de 2021.

Respecto de la participación de las partes interesadas y la inclusividad de las políticas climáticas, pese a que el Gobierno diseña e implementa las políticas y medidas para afrontar el CC, sin embargo, no es el único actor y deberá involucrar a todas las posibles partes interesadas, es decir, a los actores no gubernamentales como la sociedad civil, el sector privado o el ámbito académico. Aunque ciertamente se ha comprobado que se ha fomentado la participación de esos actores no gubernamentales, a través de órganos como el antes citado Consejo Nacional del Clima (órgano colegiado interministerial consultivo) o la Asamblea Ciudadana para el Clima (foro de participación ciudadana)¹⁴, también se han identificado áreas de mejora en su representatividad y en la capacidad de esos foros para influir en el diseño y el seguimiento de las políticas climáticas.

Finalmente, España también ha avanzado en la identificación y atención a los colectivos vulnerables en estas cuestiones, mediante iniciativas como la Estrategia de Transición Justa (2020-2025)¹⁵, que hace frente a los impactos del CC en las comarcas del carbón y de las centrales en cierre, entre otros extremos, y la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (2019-2024)¹⁶, que identifica el umbral de pobreza energética y la vulnerabilidad de los colectivos afectados, garantizando el ejercicio efectivo del derecho de todos a la energía.

A su vez, el sistema de seguimiento de las políticas climáticas en España incluye los preceptivos mecanismos periódicos de reporte y revisión por parte de la Comisión Europea y de la CMNUCC. Los informes de seguimiento del PNACC, por ejemplo, generan recomendaciones que alimentan ciclos de mejora continua, asegurando que las políticas evolucionen conforme a las necesidades detectadas.

En conclusión, se ha valorado que España ha logrado implementar una gobernanza climática avanzada, con una base normativa sólida, estructuras de coordinación aparentemente eficaces y estrategias alineadas con los compromisos internacionales. A pesar de los avances, persisten retos en la participación sustantiva de actores no gubernamentales, la inclusión de perspectivas diversas y la accesibilidad a la información actualizada, aspectos clave para fortalecer más la acción climática del país.

3.2. Las políticas públicas en materia de cambio climático

La acción global por el clima es una responsabilidad compartida por muy diferentes actores, pero nadie duda de que son los gobiernos nacionales los que desempeñan el papel más importante en la lucha contra el CC, a través de la asignación de los diferentes recursos públicos que administran entre sus áreas de actuación y a través, también, de la formulación e implementación de las políticas públicas en materia climática.

14. Portal web de la Asamblea Ciudadana para el Clima: <https://asambleaciudadanadelcambioclimatico.es/>

15. Documento disponible en https://www.transicionjusta.gob.es/Documents/el_instituto/Convenios_transicion_justa/common/Estrategia_Transicion_Justa_Def.PDF

16. Documento disponible en https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/prensa/estrategianacionalcontra lapobrezaenergetica2019-2024_tcm30-496282.pdf

Dada la gravedad de la crisis climática, existe una necesidad urgente de una respuesta sólida de todos los países para adoptar las medidas necesarias para abordarla. En este contexto, los gobiernos nacionales juegan un papel crucial en la implementación de políticas públicas que puedan liderar los esfuerzos para, por un lado, mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y, por otro lado, adaptar sus países a las nuevas condiciones climáticas que se están imponiendo.

En este escenario, resultaba importante evaluar aspectos relevantes que se relacionan con las políticas públicas de los países para enfrentarse al CC, incluyendo entre ellos factores como los compromisos internacionales establecidos y las estrategias generales de mitigación y adaptación. De este ámbito concreto se ha ocupado el eje n.º 2 de ClimateScanner, referido a las Políticas Públicas, donde los evaluadores de cada país debían seleccionar los principales sectores de mitigación responsables de, al menos, el 40 % del total de sus emisiones nacionales de gases de efecto invernadero, y los de la adaptación al mismo, donde los evaluadores debían seleccionar, al menos, los dos sectores más relevantes, ya sean así definidos por las EFS o por el Gobierno nacional, como las principales prioridades nacionales para la adaptación al CC.

En el camino hacia la neutralidad climática en 2050, la UE y sus Estados Miembros han reflejado su ambición con el objetivo de lograr una reducción de emisiones para 2030 del 55 % (el llamado Paquete «Fit for 55»), respecto a los niveles de 1990, lo que se complementa con el Marco Europeo de Energía y Clima establecido para asegurar el cumplimiento de ese objetivo. La contribución de los distintos sectores de la economía española a la senda de descarbonización 2030 y para lograr el cumplimiento de las metas climáticas de la UE, ha quedado definida recientemente en el PNIEC 2023-2030, aprobado por el Gobierno el 24 de septiembre de 2024.

En la evaluación del Tribunal de Cuentas de España se analizaron los sectores del Transporte y de la Generación Eléctrica, donde se cuenta actualmente con planes nacionales específicos que recogen las políticas climáticas y los objetivos para estos dos sectores como el segundo Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 (PNACC), aprobado el 22 de septiembre de 2020 (Epígrafe I.10. ENERGÍA); y la citada actualización del PNIEC de 2024.

Para los dos sectores se ha evaluado el diseño de las acciones concretas de mitigación, las acciones específicas puestas en marcha, los desafíos de su implementación, y los mecanismos de seguimiento y de evaluación para las mismas. El resultado obtenido del análisis de los citados Planes ha permitido concluir que el diseño de las políticas de mitigación para estos dos sectores se encuentra en un nivel avanzado. En concreto, tanto la Estrategia de Movilidad Sostenible recogida en el PNIEC, como el Epígrafe sobre Movilidad y Transporte del PNACC, recogen de forma adecuada el diseño y los objetivos de las acciones de mitigación para este importante sector. La evaluación de la Comisión Europea¹⁷, realizada con

17. Recomendación (UE) 2024/600 de la COMISIÓN de 18 de diciembre de 2023 relativa al proyecto de Plan Nacional Integrado de Energía y Clima actualizado de España para el período 2021-2030 y a la coherencia de las medidas de España con el objetivo de neutralidad climática de la Unión y con respecto a garantizar avances en materia de adaptación. Documento disponible en: <https://www.boe.es/doue/2024/600/L00001-00007.pdf>

carácter previo a la aprobación del propio PNIEC, constituye una garantía adicional en este mismo sentido.

En cuanto a la implementación de las acciones, el resultado de la evaluación concluyó que aún se encuentran en un nivel intermedio de ejecución, apuntándose igualmente el campo de desarrollo que aún existe, tanto en el área de análisis de los desafíos de esa implementación, como en lo relativo a los mecanismos establecidos para su seguimiento y evaluación.

En relación con las acciones de adaptación, los dos sectores elegidos para la evaluación fueron la Salud Humana y el Clima y los Escenarios Climáticos, por ser ámbitos de trabajo prioritarios en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC) 2021-2030.

En la evaluación se destaca que en el ámbito de la Salud Humana el Gobierno de España adoptó, en el año 2021, el Plan Estratégico de Salud y Medioambiente 2022-2026 (PESMA)¹⁸, que constituye el principal instrumento de las políticas de reducción de los riesgos para la salud asociados al CC. Además, se cuenta entre otros planes específicos en este campo, con el Plan Nacional de Actuaciones Preventivas de los Efectos del Exceso de Temperaturas Sobre la Salud, el Plan Nacional de Prevención, Vigilancia y Control de las Enfermedades transmitidas por Vectores, y el Plan Estratégico de Seguridad y Salud en el Trabajo.

A su vez, en el ámbito del Clima y los Escenarios Climáticos, la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) ha coordinado y desarrollado este componente del PNACC, trabajando con los grupos de investigación científica españoles más activos y con la propia OECC. Entre sus principales actuaciones se destacan en la evaluación nacional el fortalecimiento de la observación del clima y la generalización de las proyecciones de cambio climático regionalizadas.

Al igual que ocurría con el análisis de las políticas públicas de mitigación del CC, en el área de las políticas de adaptación también se ha constatado que existe un cierto margen de mejora o desarrollo en los mecanismos de seguimiento y evaluación implementados, en especial en el ámbito de la Salud Humana. En esta área, si bien para cada actuación prevista se establecen los responsables de las diferentes actuaciones, el PESMA (2022-2026) contiene objetivos específicos cuyos indicadores de seguimiento se encuentran aún por desarrollar. En el ámbito del Clima y Escenarios Climáticos, el PNACC (2021-2030) de España establece los objetivos, indicadores y organismos responsables del seguimiento de las medidas, pudiendo destacarse los indicadores de desempeño, el número de estaciones de observación, la contribución de las principales redes de observación del clima, la disponibilidad de datos actualizados, y los indicadores climáticos para consulta.

3.3. La financiación climática nacional e internacional

La acción climática global, para mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero y adaptar nuestras sociedades a los impactos negativos del CC, requiere de inversiones a gran escala. Como se ha puesto de manifiesto en la reciente Cumbre del Clima (COP29), de Bakú,

18. Documento disponible en: https://www.sanidad.gob.es/areas/sanidadAmbiental/pesma/comisionSegInter/docs/Presentacion_Informe_1er_PA_PESMA.pdf

todos los países, sean desarrollados o no, deberán movilizar en la mayor medida posible sus propios recursos financieros para contribuir a este propósito¹⁹.

No obstante, los países de ingresos bajos y medianos no serán capaces de implementar los objetivos de la CMNUCC contando únicamente para ello con sus propios recursos, por lo que los países desarrollados deberán proporcionar su apoyo para ayudar económicamente a los países en desarrollo.

En este sentido, la financiación climática se entiende referida tanto a la financiación local y regional, como a la nacional o internacional, y ya provenga de fuentes públicas de financiación, o de empresas o entidades privadas, que busquen apoyar las acciones de mitigación y de adaptación del CC. En base a ello, en este componente se ha evaluado la gestión presupuestaria gubernamental nacional y los compromisos internacionales de financiación climática adquiridos por España, como país proveedor de recursos financieros directos, de transferencia de tecnología y de desarrollo de capacidades, en favor de los países en desarrollo.

En cuanto a la financiación climática nacional²⁰ España garantiza en su Ley de Cambio Climático y en su PNACC los instrumentos y la financiación necesarios para la lucha contra el CC, incluyendo medidas específicas y recursos procedentes del Programa Next Generation EU y del Marco Financiero Plurianual 2021-2027 de la UE, con sus Fondos FEDER, FEAGA, FEADER y FEMP, y sus Programas LIFE y Horizonte Europa. De acuerdo con la evaluación realizada a ello se han sumado, además, los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, los fondos nacionales llamados PIMA ADAPTA, y los recursos procedentes de los presupuestos sectoriales.

En cuanto a la financiación internacional, se ha destacado en la evaluación que España ha adquirido el compromiso político, reconociendo obligaciones para la financiación climática internacional exigida por la CMNUCC, para incrementar en un 50 % su financiación, desde los 900 millones de euros anuales, hasta los 1.350 millones de euros anuales, a partir de 2025. Este ofrecimiento, anunciado por España en la COP26 de 2021, ha quedado también

19. El acuerdo final de la COP29 marcó como objetivo genérico para la lucha contra el cambio climático la movilización con recursos públicos y privados de 1,3 billones de dólares para el año 2035, aunque sin especificar claramente de dónde saldrán. La clave del acuerdo, no obstante, reside en cuánto dinero deberán aportar los países desarrollados para ayudar a los Estados con menos recursos. El texto apunta a que las naciones más ricas deberán llegar a una aportación de, al menos, 300.000 millones de dólares anuales para 2035, lo que supondría multiplicar por tres la meta actual que está en los 100.000 millones.

20. El «Informe de Alineamiento de los Presupuestos Generales del Estado para 2023 con la Transición Ecológica» señala que «un 30,6 % del gasto computable de los PGE para 2023 contribuye positivamente a los objetivos de clima» y que «una mayoría de los programas presupuestarios analizados, más del 52 %, financian actuaciones con una contribución positiva sobre alguno de estos objetivos medioambientales». Disponible en <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/InformesImpacto/IAPGETE2023/Documents/TOMO%20Informe%20de%20alineamiento%20con%20la%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica.pdf>

Por su parte, el «I Informe sobre la Transición Ecológica en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia», recoge que el 40 % de las inversiones del PRTR en España contribuyen a la mitigación y adaptación al cambio climático, superando el 37 % exigido por la normativa, por lo que este Plan compuesto por reformas e inversiones, será una herramienta fundamental para reactivar la economía en clave verde. Disponible en <https://www.prtr.miteco.gob.es/content/dam/prtr/es/obligaciones-medioambientales/I%20Informe%20de%20Transici%C3%B3n%20Ecol%C3%B3gica%20en%20el%20PRTR.pdf>

plasmado en la Estrategia Española de Financiación Climática Internacional, que fue aprobada por el Gobierno nacional en julio de 2023.

De igual forma, en este eje se ha analizado también si el Gobierno español ha implementado los medios y mecanismos necesarios con el fin, no solo de asignar los recursos para cumplir con su promesa, sino para asegurar que se están desembolsando esos fondos, y de que existen instrumentos de información periódica sobre cómo cumple con esas obligaciones.

Del análisis de las contribuciones financieras de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) y de Otros Flujos Oficiales (OFO), sobre los desembolsos asignados y los realmente efectuados en el año 2022, último ejercicio del que se disponía de datos, se ha observado un elevado porcentaje de los fondos pendiente de desembolso²¹.

EJEMPLO DE LA ESTRUCTURA DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN RÁPIDA CLIMATESCANNER

Institucionalización				
G2. ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL				
Descripción del Componente	Ítem A	Ítem B	Ítem C	Ítem D
<p>Este componente evalúa si existe una estructura gubernamental nacional para abordar el cambio climático con responsabilidades bien definidas en materia de liderazgo, coordinación, implementación, monitoreo y transparencia. Esta estructura puede incluir ministerios, departamentos, juntas, comités, etc. No se refiere a políticas específicas, sino al tema de cambio climático de manera general.</p> <p>El ítem D destaca la relevancia de la existencia de un órgano líder con autoridad dentro del gobierno para ejercer este papel.</p> <p>Referencias:</p> <ul style="list-style-type: none"> D CMNUCC (Artículo 4, i, b) D Evaluación Institucional del Cambio Climático (Banco Mundial) (elementos 1.1, 1.2, 1.3, 4.1) D Guía de consulta sobre la legislación marco relativa al cambio climático (Banco Mundial) (Elemento 7) D Principios de Gobernanza Efectiva para el Desarrollo Sostenible (ONU) (Principios 1, 2 y 3) D Marco sobre Gobernanza Pública Sólida (OCDE) (Resumen Ejecutivo; Capítulo "Facilitadores de la Gobernanza Pública Sólida – páginas 48-52) D El Papel del Centro de Gobierno (BID) (páginas 4/5, 10/20) 	<p>Existencia de una estructura gubernamental nacional Existe una estructura gubernamental nacional en materia de cambio climático.</p>	<p>Responsabilidades definidas Las responsabilidades de liderar, coordinar, implementar, monitorear y dar transparencia a las respuestas nacionales al cambio climático están claramente definidas en las organizaciones públicas a nivel nacional.</p>	<p>Ausencia de brechas o solapamientos Las responsabilidades de liderar, coordinar, implementar, monitorear y dar transparencia a las respuestas nacionales al cambio climático están bien definidas en la estructura de responsabilidades, sin brechas ni solapamientos.</p>	<p>Liderazgo Existe un organismo gubernamental a nivel nacional responsable de liderar, dirigir y coordinar las respuestas nacionales al cambio climático, el cual tiene la autoridad para movilizar a otros órganos gubernamentales.</p>
	<p>Evidencias: Leyes, reglamentos u otro documento oficial que establezca la estructura.</p>	<p>Evidencias: Ley, reglamento u otro documento oficial que defina responsabilidades para liderar, coordinar, implementar, monitorear y dar transparencia para las respuestas nacionales al cambio climático.</p>	<p>Evidencias: Evaluación de la ley, reglamento u otro documento oficial que defina las responsabilidades para liderar, coordinar, implementar, monitorear y dar transparencia a las respuestas nacionales al cambio climático, demostrando que no existen brechas (tales como ausencia de actividades) o solapamientos (actividades asignadas a más de una agencia).</p>	<p>Evidencias: Leyes, reglamentos u otro documento oficial que establezca el órgano líder y sus responsabilidades.</p> <p>Posición institucional que ocupa el órgano líder dentro de la estructura gubernamental.</p>
<p>Fuentes de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> D Comunicaciones Nacionales e Informes Bienales (disponibles en unfccc.int) (es necesario comprobar que la información de estos informes está actualizada) D Planes y legislación nacional que establecen las estructuras gubernamentales en materia de cambio climático D Información oficial de los gobiernos. 				

<https://sites.tcu.gov.br/climatescanner/materiais/Framework-ESP.pdf>

En el ámbito de la financiación privada, en junio de 2020, la Unión Europea aprobó el Reglamento 2020/852²² relativo al establecimiento de un marco para facilitar las inversiones sostenibles, conocido como el Reglamento de Taxonomía, el cual incluye un sistema de clasificación unificado y legalmente vinculante para clasificar las actividades económicas como medioambientalmente sostenibles (o alineadas con la taxonomía).

21. En efecto, sobre un compromiso total en torno a 740 millones de euros, estaban pendientes más de 341 millones de euros, es decir, un 46 %. En la Ayuda Oficial al Desarrollo, de un total de 407 millones de euros, se encontraba pendiente de desembolso un 20 %, mientras que, de los 333 millones de euros de los Otros Flujos Oficiales, estaba pendiente de pago un 79 %.

22. Documento disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020R0852>

En la evaluación se ha destacado el efecto movilizador que tiene, en estos momentos, el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España, a través del cual se han puesto en marcha un total de 6 proyectos estratégicos en sectores específicos de nuestra economía, los denominados PERTES, con un objetivo claro de contribuir a la lucha contra el CC. Estos instrumentos tienen un horizonte previsto de movilización de hasta 41.000 millones de euros de financiación privada.

Junto con ello, el Instituto de Crédito Oficial de España (ICO), principal organismo de crédito del Estado, en su Estrategia 2022-2027, se ha fijado como objetivo que, al menos, un 40 % de sus operaciones financiadas en ese periodo respondan a criterios de sostenibilidad.

4. Conclusiones

La dificultad inicial para llevar a cabo una agregación y consolidación de los resultados de las numerosas evaluaciones nacionales procedentes de EFS de los cinco continentes era evidente, dadas las específicas singularidades de cada una a la hora de auditar y las de cada Gobierno al afrontar el CC. Sin embargo, el enfoque singular utilizado por la coordinación brasileña del proyecto ClimateScanner, con la ayuda de las EFS del Grupo Ejecutivo, así como su arquitectura de trabajo escalonada y a desarrollar en varias fases, han permitido resolver satisfactoriamente los desafíos planteados por una evaluación medioambiental de esta naturaleza y dimensiones.

Por ahora, se ha cubierto únicamente la fase inicial de la Evaluación, relativa al análisis del diseño, aprobación y puesta en marcha de las estrategias y planes necesarios para la lucha contra el CC a nivel global, dejándose el análisis y la evaluación de la implementación, la efectividad real y los resultados obtenidos con todas las medidas y acciones incluidas en esas estrategias y planes, para las fases posteriores del proyecto ClimateScanner.

En definitiva, el Tribunal de Cuentas de España ha podido realizar, como EFS y dentro de dicho contexto, una primera aproximación gradual y progresiva a los objetivos de un proyecto evaluador que, a nuestro juicio, presenta unas amplias posibilidades futuras y en cuyo desarrollo posterior confiamos pueda seguir colaborando.